

10 вопросов руководителю Алтайского краевого УФАС России

Есть ли региональная специфика у антимонопольных нарушений? Какая категория дел наиболее сложная для территориальных управлений ФАС России? Какие материалы оперативно-разыскной деятельности используются как доказательства сговоров? На вопросы редакции отвечает руководитель Алтайского краевого УФАС России **Степан Степанович Поспелов**.

? **Степан Степанович, Вы руководите Алтайским краевым УФАС России с момента его создания, уже больше 25 лет. Какое изменение в работе антимонопольного органа за этот период Вы считаете главным?**

Я пришел в УФАС в 1992 году, на заре его становления, и могу сказать, что эти десятилетия были непростыми. Но настоящий прорыв в регулировании конкурентных процессов в экономике страны произошел именно на современном витке развития, «под флагом» ФАС России.

Одним из весомых достижений в антимонопольной сфере считаю организацию работы по борьбе с картелями, которая сейчас успешно смещается в цифровую плоскость. Раньше нельзя было и предположить, что такие нарушения вообще возможны.

Важно также, что к контролирующей функции в нашей деятельности добавилась превентивная профилактическая работа. С огласитесь: предупредить всегда действеннее, чем пресечь и устранить последствия. По-

этому сегодня мы активно занимаемся профилактикой нарушений антимонопольного и иного законодательства, соблюдение которого находится в сфере нашего контроля. Это позволяет формировать здоровую конкурентную среду.

? **Какие отрасли рынка находятся на особом контроле УФАС?**

Делать акцент на контроле за какой-то одной отраслью экономики не совсем правильно с политической и управленческой точек зрения. Мы же антимонопольная служба, поэтому все рынки для нас важны. Однако необходимо учитывать региональную специфику и складывающуюся конъюнктуру.

Алтайский край аграрный. В отличие от других регионов сельхозрынки у нас в приоритете. Наиболее значимым можно назвать вклад управления в развитие рынка производства молочных продуктов. Эта сфера затрагивает интересы многих граждан, которые ведут личные подсобные хозяйства. Для стабилизации ситуации на рынке наша



служба выполняла не только надзорные, контрольные функции. По предложению Алтайского краевого УФАС России рынок был включен в «дорожную карту» региона в перечень приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции. В результате этой работы уменьшилось число жалоб участников рынка.

Что касается конъюнктурных моментов, то в разное время возникали вопросы в сфере энергетики, газа, розничной реализации газомоторного топлива, сжиженных углеводородов и других. С этими рынками мы тоже активно работаем.

? **Какие нарушения в крае самые распространенные и чем это объясняется? Как бы Вы охарактеризовали**

правоприменительную практику УФАС за 2019 год?

Мы отмечаем устойчивый рост числа поступающих обращений и жалоб почти во всех подконтрольных сферах. Но дел возбуждается меньше, и связано это с активным применением предупредительных мер, которые позволяют быстро устранять нарушения.

Традиционно по количеству нарушений лидирует сфера госзаказа. На мой взгляд, жалоб на действия власти при организации госзакупок становится больше потому, что бизнес все активнее вовлекается в сферу торгов. Доля обоснованных жалоб из года в год стабильна: около 30 процентов.

В антимонопольной сфере на протяжении многих лет главным правонарушением остается злоупотребление доминирующим

Жалоб на действия власти при организации госзакупок становится больше потому, что бизнес все активнее вовлекается в сферу торгов

положением, в основном на рынках электрической энергии и газа. Мы выявляем много нарушений порядка проведения проверок приборов учета и правил технологического присоединения к инженерным сетям.


Ежегодно устанавливается все больше недозволенных форм борьбы между конкурентами на разных рынках: в сферах машиностроения, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, нефти и нефтепродуктов, химической промышленности, автомобильного транспорта. Я связываю это с развитием предпринимательства и, как следствие, активной конкурентной борьбой за потребителей, а также с возросшей правовой грамотностью бизнеса, желанием отстаивать свои права.

Подкреплю свои слова статистикой. За десять месяцев 2019 года наше управление рассмотрело 51 заявление о признаках недобросовестной конкуренции. В результате возбуждено семь дел, факты нарушений подтвердились в двух случаях, выданы предписания. Кроме того, выдано четыре предупреждения о недопущении действий, указывающих на недобросовестную конкуренцию. Чаще всего не соблюдаются запреты на смешение с деятельностью хозяйствующих субъектов либо с их товарами, а также на введение в заблуждение.

Недобросовестную конкуренцию доказать трудно, но то, что в этом направлении мы

работаем правильно, принимаем мотивированные и соответствующие практике решения, подтверждают решения апелляционной коллегии ФАС России и судов.

Отмечу также, что снижается число нарушений антимонопольного законодательства региональными органами власти. Больше порядка стало и на рекламном рынке. Такая тенденция обусловлена профилактической работой, которую системно ведет УФАС. Ежегодно наши специалисты проводят обучающие семинары в Барнауле, крупных городах и районах края, разъясняют изменения законодательства, рассматривают типичные нарушения.

 **Расскажите об антикартельной работе ведомства. На каких рынках в Алтайском крае стоворы наиболее распространены? Какие методики по доказыванию такого рода дел используете?**

За последние десять лет управление пресекло стоворы на товарных рынках оптовой реализации хлеба, гречки ядрицы, куриного яйца, сахара, розничной реализации горяче-смазочных материалов. Мы установили, что во всех этих случаях не было объективных причин, которые бы в равной степени влияли на всех хозяйствующих субъектов рынка и привели к моментному повышению цен на тот или иной

товар. Причем зачастую товар был социально значимым и страдали конечные потребители.

Отмечаем также рост числа сговоров на торгах: с 2009 года до настоящего времени с 20–30 до 80 процентов из числа возбужденных дел этой категории. Половина из них связана с торгами в сфере ремонта зданий, сооружений и автодорог. При закупке медицинских изделий этот показатель составляет 20 процентов, продуктов питания — 16 процентов, а оборудования — 8 процентов. При этом участники антиконкурентных соглашений могут сговариваться не только, чтобы победить в одной процедуре, но и для того, чтобы разработать и реализовать стратегию поведения по системной и постоянной деятельности на торгах.

В практике управления есть дела, где доказательствами наличия картеля между хозяйствующими субъектами послужили материалы оперативно-разыскных мероприятий, проведенных Управлением Федеральной службы безопасности по Алтайскому краю: прослушивание и аудиозапись телефонных переговоров, которые вели должностные лица участников торгов.

По законодательству антимонопольный орган не является получателем результатов оперативно-разыскной деятельности, поэтому собранные УФСБ материалы, свидетельствующие о признаках сговора в ходе проведения аукционов на освоение бюджетных средств, в УФАС передавали органы прокуратуры и МВД России по Алтайскому краю.

Принятые по таким делам решения были обжалованы в арбитражном суде, который поддержал нашу позицию¹. Это говорит о том, что можно представлять в качестве доказательств наличия антиконкурентных соглашений материалы, полученные от правоохранительных органов в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий, в том числе прослушивания телефонных переговоров, но в совокупности с другими дополнительными доказательствами.



Какие дела из практики последнего времени Вы считаете наиболее значимыми победами УФАС?

В первую очередь восстановление принципов честной конкуренции на рынке пассажирских перевозок в Рубцовске.

Мэрия города выдавала свидетельства на право осуществления регулярных перевозок по муниципальным маршрутам без проведения торгов, нарушая федеральное и региональное законодательство. Мы установили согласованные действия администрации города и ряда перевозчиков и выдали предписание выбрать перевозчиков в соответствии с законодательством. Решение было обжаловано в арбитражном суде, но суды всех инстанций, включая Верховный Суд РФ, подтвердили правомерность нашей позиции². Теперь за право перевозить горожан может побороться на конкурсной основе широкий круг игроков рынка.

¹ Дела № А03-7633/2013, А03-8948/2014.

² Дело № А03-1948/2017.

Интересно и дело, в котором УФАС выдало СПАО «Ингосстрах» предупреждение о прекращении недобросовестных действий. Признаки нарушения статьи 14.8 Закона о защите конкуренции³ установлены при участии компании в запросе котировок по страхованию гражданской ответственности перевозчика. Неправомерно занизив страховой тариф, «Ингосстрах» выиграл процедуру и получил необоснованное преимущество в виде увеличения количества страхователей. Выдано предупреждение о возврате в бюджет дохода, полученного вследствие антимонопольного нарушения.

Компания оспорила законность нашего предупреждения, но кассационный суд поддержал управление, отменив решения судов нижестоящих инстанций, которые приняли сторону «Ингосстраха»⁴. Кроме того, Верховный Суд РФ отказал компании в передаче жалобы для рассмотрения в Судебной коллегии по экономическим спорам.



Вы упомянули несколько побед УФАС в судах. Расскажите подробнее

о практике обжалования решений управления.

В основном в судах оспариваются решения Алтайского краевого УФАС России, вынесенные по итогам рассмотрения жалоб на торги по госзакупкам, причем как заказчиками, так и участниками. Суды отменяют не более 10 процентов, в большинстве случаев из-за отсутствия единообразия правоприменительной практики.

Отмечу сложность категории дел о включении сведений об участниках закупок в Реестр недобросовестных поставщиков в связи с расторжением контракта при одностороннем отказе от его исполнения. Трудности связаны в первую очередь с ограничением времени рассмотрения, а также с необходимостью давать оценку фактам ненадлежащего исполнения контракта. Причем судебная практика очень разная: суды могут счесть, что решение по включению в РНП не является ненормативным правовым актом и не может быть обжаловано, а могут и обязать антимонопольный орган давать оценку действиям сторон при исполнении контракта.

Практика Алтайского краевого УФАС России за январь — октябрь 2019 г. в цифрах

789

заявлений о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрено

57

дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства возбуждено

26,5

процента жалоб на нарушения в сфере госзакупок признаны обоснованными

0

плановых проверок хозяйствующих субъектов проведено

? Актуальна ли для УФАС проблема «профессиональных жалобщиков»? Как ее можно нейтрализовать?

Порядка 30 процентов жалоб в наше управление подают лица, которые никогда не участвовали в торгах и не планируют. Их цель — оказать давление на заказчиков и участников торгов для получения вознаграждения за отзыв жалобы.

В Законе № 44-ФЗ⁵ методов противодействия таким жалобщикам нет. Совершенствование Закона в этом направлении ни в коем случае не должно ограничивать добросовестных участников закупок, действия которых направлены на защиту их прав и законных интересов.

С моей точки зрения, стопроцентная защита от действий «тендерных рейдеров» — добросовестность и профессионализм заказчиков, которые не должны давать ни малейшего повода для обжалования своих действий.

? Алтайское краевое УФАС России приступило к мониторингу соблюдения Закона о защите конкуренции при реализации национальных проектов в регионе. Расскажите о первых итогах этой работы.

Задача антимонопольного органа более масштабная, чем просто наблюдение за процес-

сом. Мы проводим комплексную работу, чтобы содействовать реализации национальных проектов в крае, при обязательном соблюдении требований антимонопольного законодательства.

С марта по август 2019 года УФАС провело внеплановые проверки по 20 закупкам, осуществляемым в целях реализации национальных проектов. В семи из них выявлены нарушения требований Закона № 44-ФЗ: установление размеров штрафа за неисполнение обязательств по контракту, установление требования к форме выписки о членстве в СРО, неустановление дополнительного требования о наличии опыта работы.

В результате проверок не обнаружены факты уклонения заказчиков от проведения конкурентных процедур, создания необоснованных преференций отдельным хозяйствующим субъектам, завышения цены контрактов.

В дополнение был организован мониторинг за соблюдением требований статей Закона о защите конкуренции. Нарушений пока не нашли. Думаю, это хороший знак.

? Поделитесь информацией о применении управлением таких инструментов мягкого регулирования, как предупреждение и предостережение.

Нельзя забывать о разной правовой основе этих механизмов. Так, если цель предосте-

³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

⁴ Дело № А03-12371/2018.

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Появляются совершенно новые бизнес-модели, товарные рынки и продукты. Можно прогнозировать, что имеющихся законодательных инструментов будет недостаточно для обеспечения конкуренции и надо адаптировать их к цифровым особенностям экономики

режения — предостеречь субъекта от совершения противоправных действий, то предупреждение служит инструментом антимонопольного воздействия, направленным на устранение последствий правонарушения, а также причин и условий, способствовавших его возникновению.

Практика применения тоже различается. В 2019 году мы направили всего 2 предостережения, а предупреждений выдано 109, из них 92 органам местного самоуправления.

Практически все предупреждения исполняются в срок, без возбуждения антимонопольного дела. Безусловно, это положительный результат законодательного реформирования.



Какие законодательные изменения, на Ваш взгляд, необходимы сегодня для развития конкуренции?

Сейчас развиваются цифровые технологии, усиливается роль инноваций и глобализации в экономике. Как следствие, появляются совершенно новые бизнес-модели, товарные

рынки и продукты. Можно прогнозировать, что имеющихся законодательных инструментов будет недостаточно для обеспечения конкуренции и необходимо адаптировать их к цифровым особенностям экономики.

ФАС России утвердила Стратегию развития конкуренции и антимонопольного регулирования в РФ до 2030 года⁶. Один из ее разделов посвящен совершенствованию правовых и организационных механизмов защиты конкуренции. Учтены все наши рабочие направления: и антимонопольное регулирование, и реклама, и закупки. Даны ответы на вопросы цифровизации, антимонопольного комплаенса, стандарта развития конкуренции в регионах.

Реализация Стратегии закрывает все потенциальные законодательные бреши, поскольку концептуально учитывает наступающие изменения.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации
журнала «Конкуренция и право»

⁶ Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6.